

## ジャーナリズム研究の理論モデルと社会理論：アジェンダビルディングと「正当性モデル」、およびリンケージモデル

伊藤 高史

Comparing the “Legitimacy Model” for Analyzing Media Influences on the Agenda Building Processes with the Linkage Models and Repositioning the “Legitimacy Model” in Social Theories

ITO Takashi

筆者はかつて、ジャーナリズム研究の立場からメディアの社会に対する影響力を考える際には、マスメディケーション（マスメディアが提供する情報）の一般大衆への影響を考えるのではなく、権力者と言われる人々への直接的な影響を問題にすべきことを主張した。その際に、「世論」は、報道が権力者に影響を与える際のひとつの媒体であるが、決して唯一のものではないことを述べた。そしてマスメディアを通じて行われる報道活動が、権力者に影響を与える過程とそのメカニズムを理解するための分析モデルとして「正当性モデル」を提示した（伊藤，2010）。

本稿では、「正当性モデル」の要点を確認したうえで、アジェンダビルディング、アジェンダセッティング、リンケージモデルなどといった筆者の問題意識に関連する概念や理論モデルを検討する。このことを通じて、「正当性モデル」の固有性をより明確にしたい。その上で、同モデルを、市民社会論や大衆社会論といった、より広い文脈の中に位置づけることで、同モデルの学問的意義を確認する。

本稿で使う用語の定義を簡単にしておこう。ジャーナリズムとは、マスメディアを通じて不特定多数の人々に社会の出来事に関する情報提供を行う人や組織（いわゆる報道機関）の総称、あるいはその行為自体（報道）を指す。

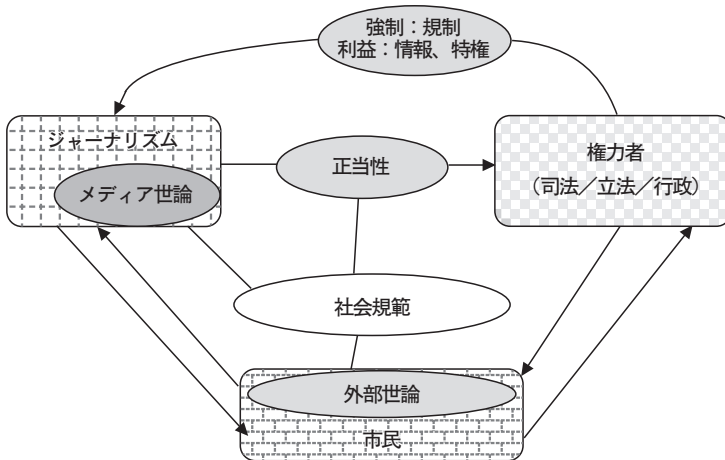
ここでは、ジャーナリズムとメディアという言葉を変換的に使う。権力者とは便宜的に「公権力を行使するにあたり、その立案あるいは執行に参加する立場にある人や組織」と定義しておこう。政治学の文献などではしばしば「権力者」ではなく、「政策形成者」といった概念が使われる。両概念に、実質的に大きな違いがあるわけではない。ただし、「政策形成者」というと国会議員など「立案」に携わる人物がイメージされやすい。これに対して筆者は、例えば警察の不手際をジャーナリズムが指摘して、それに対して当該警察署が何らかの対応をとる、といったような、公権力の行使にかかわる場合も視野に入れて考えている。また、「正当性モデル」が「権力」概念の社会的分析から導き出されたものであるため、「権力者」という言葉を使う。

## 1. ジャーナリズムの影響力と「正当性モデル」

ジャーナリズムは「社会を動かし得る」ほどの強い影響力を持っている、という直感が、人々をジャーナリズム研究に向かわせる動機のひとつであろう。しかしその一方で、ジャーナリズムは権力者の情報コントロールに服しているにすぎないとの見方も存在しよう。ジャーナリズムが強い力を持つのは、時と場合によってであり、ある一定の条件が揃ったときに、ジャーナリズムは強い力を持つ、というのが妥当なところであろう。だとすれば、ジャーナリズムの影響力を考えるときに重要であるのは、ジャーナリズムが社会に影響を与える場合の「メカニズム」を解明することである。このメカニズムを解明できなければ、なぜある場合には報道が力を持ちえず、ある場合には報道が力を持ち得るかを説明することはできまい。私見によれば、このメカニズムは未だ十分に解明されていない。ジャーナリズムが社会に影響を与えるときに最も簡単に思い起こされる理論モデルは、メディアが世論を喚起し、それが政策形成者（権力者）に影響を与えるというものであろう。筆者はこれが、「メディア⇒世論⇒権力者」という一方向的で直線的な力の流れを想定しているため「直線モデル」と呼んだ。筆者と同じように、ジャーナリズムが権力者（政策形成者）に与える影響を実証的に研究したデイヴィッド・L・プロテスはこれを「動員モデル」と呼んでいる（PROTESS, 1991, 15）。

この「直線モデル」はしばしば、メディアの影響力や、メディアのあり方を理解する上で、適切な理解を妨げるものである、と筆者は考えている。そして、「直線モデル」では説明できない具体的な事例についての検討をもとに、新たに提示したのが「正当性モデル」である。以下の図は、同理論モデルを概念図として示したものである（図1）。

図1：正当性モデルのイメージ



上記の図に沿って、正当性モデルのポイントを簡単に説明すると以下のようになる。

- ①ジャーナリズムは権力者に影響を与えることで社会を動かし得る。
- ②ジャーナリズムは権力者に「正当性」を付与したり剥奪したりすることで、権力者に影響を与える。
- ③正当性は「法律や道徳（社会規範）」あるいは「世論」といったものに支えられている。正当性が「世論」のみならず、「法律や道徳」といった社会規範にも支えられているため、メディアは「世論」を経由しなくとも、権力者に影響を与える。
- ④「世論」にはメディア内部でつくられるもの（メディア世論）と、メディアから独立し、世論調査で把握されるようなもの（外部世論）が存在する。

⑤権力者はジャーナリズムを動かす力を持っており、その際には、法規制などの抑圧手段のほか情報戦略や情報操作といった行動がとられる。このため、ジャーナリズムと権力者の相互行為に着目することが重要である。

⑥メディアも権力者も決して一枚岩ではない。むしろ権力者内部にあるズレや隙間の存在が、外部への情報流出を生み出すきっかけとなるし、ジャーナリズム内部の多様性を利用して権力者はしばしばメディア操作を行う。

上記の中で、最もポイントになるのは、メディアは「世論」を経由しなくとも、権力者に影響を与え得る、という点である。正当性モデルは、一般に信じられている直線モデルのアンチテーゼとして提示されているからである。

ただし、筆者は、メディアが権力者に影響を与える過程において、世論が果たす役割が全くないと主張したいのではない。権力者は正当性によってその地位を付与されているのであり、ジャーナリズムはその権力者を権力者たらしめる根拠である「正当性」を付与したり、あるいは「正当性」を剥奪したりすることによって、権力者に影響を及ぼすことができる。そしてその正当性の根拠として、法律や道徳などの社会規範のほか、世論を考えることができる。マスメディアが、ある政治家の行動について、明確な法律違反を暴くことができれば、それは政治家に大きな打撃を与え、その政治家の行動に一定の影響を及ぼすであろう。しかし、いわゆるグレーゾーンといわれるような問題や、愛人問題などの私的な問題でも、世論などの動きによっては、政治家の行動に影響を与えることができるかもしれない。言い換えると、世論は、マスメディアと権力者の間に存在する媒介のひとつであるが、全てではないと考えるべきなのである。

## 2. アジェンダセッティングとアジェンダビルディング

「正当性モデル」は、ジャーナリズムが権力者に影響を与える過程を分析するための理論モデルである。メディアが権力者に影響を与えるメカニズムを解明しようとするれば、それは当然、個々の具体的事例において、いかにし

てメディアの報道がなされ、その報道がいかなるかたちで権力者や社会に影響を与えていったのかを検討する必要がある。

筆者は、ジャーナリズムと権力者（権力者は多くの場合「情報源」でもある）との関係を軸としたジャーナリズムの影響力に関する研究は、政治学の領域で「アジェンダビルディング」として論じられてきた研究系譜の中に位置づけることが適切であろうと考える。アジェンダビルディングとは、ラングらに従って「メディア、政府、市民が少なくともいくつかの局面で互いに影響を与え合う集合的な過程」と定義することができよう（LANG & LANG, 1983, 58-59）。アジェンダビルディングとしばしば混同して使われ、マスメディア研究においてはより一般的な概念に「アジェンダセッティング（議題設定）」がある。アジェンダセッティングは一般に、マスメディアの一般大衆の認知に対する効果を問題にしている。これに対して、アジェンダビルディングは、ジャーナリズムを含めたさまざまな行為者の相互行為と、その相互行為を通じて、ある争点が社会的に認知される過程を問題にする。ジャーナリズムと他の行為者との相互行為には、ジャーナリズムと情報源との関係のほか、報道内容に対する読者や視聴者の反応も含まれる。

メディアのアジェンダセッティング機能に関する研究は、社会心理学的なマスコミュニケーションの効果研究の中で、中心的位置を占めてきたと言えるだろう。しかしこの概念には、メディアのアジェンダを設定するのはメディア自身（あるいはそこで働く記者や編集者）であるというニュアンスが伴っている。例えば竹下俊郎は「メディアの議題設定効果仮説は、どの争点を議題のトップ項目に据えるかを決める主導権はメディアにある、と暗黙に仮定していた」（蒲島ほか、2007、106）と指摘している。

しかし実際には、メディアやジャーナリズムの仕事は、様々な制約条件にさらされている。その中でも決定的に重要な役割を果たすのは、情報源との関係である。というのも、ジャーナリズムは基本的には誰かが提供してくれた情報に基づいてニュースを作成するという、受動的な性格を持つものだからである。こうしたジャーナリズムの本質的特徴を考慮に入れるならば、ジャーナリズムからの一方向的な問題関心を示唆するアジェンダセッティングという概念よりも、アジェンダビルディングという概念を使うことの妥当性が理

解できるだろう。

ところで、アジェンダセッティングと銘打った研究のすべてが、こうした報道する側の制約条件を視野に入れていないわけではない。例えば、キングドンは自らの研究をアジェンダセッティングと呼んでいるが、それはメディアのアジェンダセッティング機能と言うよりも、国会議員や官僚、圧力団体など、メディア以外の政治的行為者の「アジェンダセッティング」に関心を寄せている（KINGDON, 2003）。

そこで以下では、ダン・ベルコウィッツの研究に依拠しつつ、アジェンダビルディングとアジェンダセッティングの両概念を比較し、その違いを明確にしていきたい。

ベルコヴィッツによれば、アジェンダセッティングあるいはアジェンダビルディングが問題となるのは次の4つの問題領域である（BERKOWITZ, 1992, 83-86）。すなわち、(A) 大衆の争点認知へのメディアの報道内容の影響、(B) メディアの報道内容や世論調査などの、政策形成者の認知への影響、(C) メディアの報道内容とその形成過程、(D) 社会的に権力を持った個人や集団がメディアの報道内容について影響を持つ場合——の4つである。

このうち、(B) の場合は、さらに2つの問題領域に分けられる。すなわち、(B<sub>1</sub>) メディアの報道内容が、政策形成者個人の認知に与える影響を問題とする場合、(B<sub>2</sub>) 特定の公的争点が表面化・顕在化する社会的文脈全般に焦点を当て、マスメディアは大衆感情の一指標に過ぎないとされる場合——である。また、(D) は権力者の側からの一方的な情報操作が問題の焦点となる。

こうした様々な問題関心に沿って、適切な言葉を当てはめるとすれば、(A) は「アジェンダセッティング Agenda-setting」、(B<sub>1</sub>) は「政策アジェンダセッティング Policy agenda-setting」、(B<sub>2</sub>) は「政策アジェンダビルディング Policy agenda-buidling」、(C) は「アジェンダビルディング Agenda-building」、(D) は「情報補助金 Information-subsidy」——がそれぞれ適切であろうと、ベルコウィッツは提案する（BERKOWITZ, 1992, 86-87）。

このベルコヴィッツの分類を筆者の視点から解釈すると、メディアからその情報の受け手（一般大衆、あるいは政策形成者）への一方向的な影響の流れが問題になるときは「アジェンダセッティング」という表現が使われ〔(A) と (B<sub>1</sub>)〕、また逆に、情報源からメディアへの一方向的な影響の流れが問題になるときは「情報補助金」という表現が使われている (D)。そして、情報源（多くの場合、権力者）とメディアとの相互関係が問題になるときに「アジェンダビルディング」という言葉が使われる〔(B<sub>2</sub>) と (C)〕。

このように、アジェンダビルディングという場合、ジャーナリズムに関連した問題関心は次のような点に主に向けられる。すなわち、「そもそも報道におけるアジェンダはいかにセットされているのか」、「情報源はどの程度、あるいはいかにして報道内容をコントロールできるのか」、「ジャーナリズムの側はどの程度主体性を発揮しているのか」、「ジャーナリズムと情報源、情報の受け手との相互行為はどのような社会的環境の中で営まれ、またそのような相互行為の結果として生み出される報道が社会環境にどのような影響をもたらすのか」——といった点である。

このような観点に立てば、当然、政治家などの権力者による情報操作、情報コントロールあるいはメディア戦略といった点が、問題の中心として浮かびあがってくることになるだろう。

このように、筆者はジャーナリズムの社会に対する影響力を考える際には、アジェンダビルディングという視点に立つことが重要だと考える。しかし、ここでジャーナリズム研究の観点から、政治学の中で語られてきたアジェンダビルディング研究に対して2つの点を指摘しておきたいと思う。

第一は、特定のアジェンダが社会の中で、あるいは政策形成者の中で中心的位置を占めていく過程を研究しようとする政治学者はしばしば、ジャーナリズムの影響力を軽視してしまう、ということである。実際、「ジャーナリズムが社会を動かした」と言えるような事例は例外的事例に属すると考えるべきであり、むしろ一般にジャーナリズムは権力者の情報戦略から強い影響を受けていると言えるだろう。このため、例えば政治学者のキングドンは、ジャーナリズムの影響力は一般に考えられているよりは遙かに小さい、と結論付け、あまり大きな関心をジャーナリズムに向けない (KINGDON, 2003,

58-59)。しかし、メディアが権力者に強い影響を与える場合があるのも事実である。筆者のジャーナリズム研究の立場からすれば、このような「例外的事例」を無視することはできない。このような「例外的事例」が、ジャーナリズムの可能性を示すものだからである。

第二に指摘しておきたいのは、権力者をはじめとした情報源とジャーナリズムとの相互作用を強調する「アジェンダビルディング」の視点は、メディアを情報源（特に権力者）に完全に従属したものと捉えるものではない、ということである。ジャーナリズムは固有の論理に則って報道を行うのであり、しばしば権力者の情報操作に乗せられてしまう現象が観察できるのは確かであっても、完全に主体性を放棄しているわけではない。アジェンダビルディングの視点が有用なのは、情報源とメディア、あるいは情報の受け手との相互行為から報道が生み出されるという視点に立つからである。そしてその際には、ジャーナリズムの側の主体性も、考慮にいれなければならないのである（伊藤，2007，83-91）。

### 3. リンケージモデルと世論

これまで、メディアが権力者に与える影響について考察してきた。しかし、権力者に影響を与え得るのは、ジャーナリズムに限らない。たとえば、様々な業界団体は政治家や官僚などの権力者にアプローチし、利権などを与えることによって権力者を動かすことができるだろう。あるいは市民団体なども政治家などに接触し、自らの主張の正当性などを伝えることによって権力者を動かすこともできるだろう。では、そうした他の集団と、ジャーナリズムを区別する要素は何なのであろうか。

このことを考察するために、さまざまな集団の連関（リンケージ）から政治現象を理解しようとする「リンケージモデル」といわれる理論モデルを参照してみよう。

リンケージモデルをマスメディアの影響力との関連で論じたジェームズ・C・ストロウズは、リンケージモデルを6つの類型に分類している（STROUSE, 1975, 7-12）。その分類では、①ある社会の全構成員を平等な

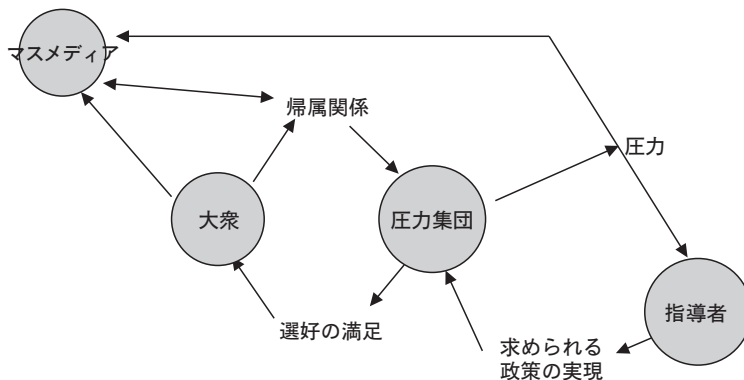


行為者とみなし、一般大衆と社会的指導者の区別も行わない「参加者モデル」、②大衆は社会的指導者と直接的に関係を結び、大衆はそれぞれ政策決定過程に対して平等な影響力を持っていると想定する「合理的行為者モデル」、③大衆と社会的指導者を媒介するものとして政党の存在を重視する「政党モデル」、④大衆と社会的指導者を媒介するものとして、政党を含めた様々な圧力集団の存在を重視する「圧力集団モデル」、⑤社会的指導者は一般大衆を指導する立場にあるが、両者の利害関係に全く矛盾がないと考える「共有モデル」、⑥社会的指導者は一般大衆の代理として行為し、両者の利害関係に全く矛盾がないと考えるモデル——の6つが挙げられている。

このうち①「参加者モデル」と②「合理的行為者モデル」は、社会に存在する具体的な権力関係を無視したものと言わねばならない。⑤「共有モデル」と⑥のモデルは、様々な利害対立が存在し、顕在化する民主的政治制度を持った社会の分析には不十分である。

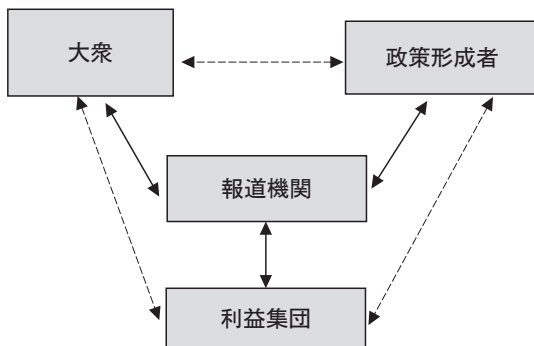
ストロウズは、政党も圧力集団の一部と看做することができると考え、「圧力集団モデル」にメディアの役割を含めた「メディア影響モデル」を提示する（図2）（STROUSE, 1975, 20）。このモデルが含意するのは、①集団の意見と離れた個人の意見というものは先進社会ではほとんど存在しない、②集団の意見は、国会議員らによって考慮されるべき重要な意見である、③政策の意思決定者はマスメディアを通じて、大衆の関心を予測する、④大衆は、争点に気がつき、何らかの行動を引き起こすためにはかなりの刺激を必要とすることが多い、⑤マスメディアはしばしば政策過程において、大衆、圧力集団、社会的指導者の各部門と同時に相互行為を行い、各部門が相互に関係しあうためのアジェンダを設定する、⑥マスメディアは、意見と政策の過程を刺激し、奨励し、ときには合理化するという形で、行為のための触媒となっている——などの点である（STROUSE, 1975, 20）。

図 2：メディア影響モデル(Strouse 1975:20)



J・デヴィッド・ケンナマーも、圧力集団モデルに、重要なプレーヤーとして報道機関を付け加えた形のモデルを提示した（図3）（KENNAMER, 1992, 5）。ケンナマーは、政策形成過程におけるコミュニケーションチャンネルの役割を軽視することは、メディアを単なる政府や公的機関のための情報伝達媒体として捉えることを意味し、実情に当てはまらないと述べる。そして、報道機関を中心に、政策形成者、大衆、利益集団がそれを取り巻くような「政治的リンケージのメディア中心的圧力集団モデル」を提示している。報道機関がモデルの中心に置かれているのは他の集団との調整機能を果たすためであるという（KENNAMER, 1992, 8）。

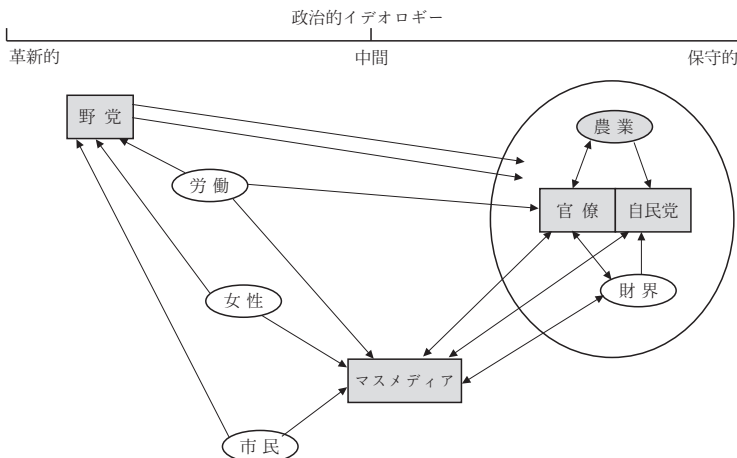
図 3：政治的リンケージのメディア中心的圧力集団モデル(Kennermer 1992:7)



先にあげたキングドンのように、多くの政治学者は、ジャーナリズムが政治過程において中心的な役割を果たしているとは認識していないか、その役割を捉え損なっている。例えば、ジョン・キャンベルは「政治科学の論文には多くのメディアと政治に関する研究や、特定の政府の決定についての詳細な事例研究が含まれている。しかし、前者は実際の意思決定過程を議論することはまれで、後者は通常、メディアを付随的にのみ言及するか、あるいは、政策の変化の重要な直接的要因として見ていない」（CAMPBELL, 1996, 188）と指摘している。ストロウズとケンナマーのモデルはいずれも、こうした政治学の伝統に異議を唱え、政治過程の分析においてしばしば軽視されてきたマスメディアの役割を強調するものであると言えるだろう。

日本の政治学者で、マスメディアの重要性を考慮した分析モデルを提示しているのが蒲島郁夫だ。蒲島は、リンケージという概念は使っていないが、官僚組織や自民党、それに財界、野党、利益集団、市民などの相互関係からなるモデルの中心にマスメディアが位置づけられる「メディア多元主義」モデルを提示している（図4）。

図4：メディア多元主義モデル(蒲島ほか、2007、50)



蒲島は「メディア多元主義」モデルの骨格を次のように説明している。

あらかじめモデルの骨格を述べると、マスメディアを含む日本政治モデルは、伝統的な権力集団である自民党と官僚組織が政策決定の核を構成し、マスメディアはこれらの権力の核外に位置し、権力から排除される傾向にある新興、弱小社会集団の選好をすくいあげ、新しい多元主義を政治システムに注入しているというものである（蒲島ほか、2007、34）。

蒲島は自己の調査結果などから、①マスメディアの影響力がきわめて強い、②マスメディアの政治的中立性が高い、③マスメディアは社会集団の政治的イデオロギー、集団の大小、新旧の違いを超えてそれらを包括している——といった知見を述べた上で、「マスメディアの役割を無視したこれまでの日本政治の理論モデルは適切さを欠いている」（蒲島ほか、2007、49）と指摘している。蒲島のモデルも、社会の様々な集団の連関から政治現象を理解することを試みるリンケージモデルの一種と考えてよいだろう。

このように、政治学の分析などではしばしば軽視されてきたジャーナリズムの役割を組み込んだモデルがいくつか提示されている。ただしこれらのモデルは、一般論としてメディアが政策形成過程に影響を与えていることを示したものにすぎないのではないだろうか。これらのモデルは、どのような条件のもとで、ジャーナリズムがどういった役割を果たすのかを示す「メカニズム」の説明とは言い難い。筆者が提示した「正当性モデル」は、ジャーナリズムと権力者との関係を分析の中心に据えて、ジャーナリズムが権力者に影響を与えることを通じて社会を動かす「メカニズム」を理解することを目指したものであった。このような筆者の問題関心に対して、上記の論者は政治過程一般の解明に関心があり、その中でのマスメディアの役割を考えているため、筆者の問題関心からすれば当然不十分な点が出てくる。

筆者は、ジャーナリズムが一般論として、影響力があるか否か、という点にはあまり重要ではないと考えている。多くの場合、ジャーナリズムは社会を動かす直接的な要因とみなすことができるほど大きな影響力を持つことはまれであろう。しかしながら、例外的に、ジャーナリズムの活動によって、時の最高権力者が交代せざるを得なくなったり、政策を変更せざるを得なくなったりすることもある。ジャーナリズムが権力者に影響を与えるメカニズムを

理解することによって、なぜある種の報道が社会的に影響力を持たなかったのか、あるいは、そもそもある情報が報道されても権力者を動かし得なかったのか、などを理解することができるだろう。これを目指すのが、筆者が考えるジャーナリズム研究であり、そのための「正当性モデル」である。

これに対して、上記3人の論者の理論では、一般論としてマスメディアの役割が強調される一方で、個々の具体的な事例において、報道が力をもったり、もたなかったりすることの分析が十分にされていない。

例えば、ストロウズは、メディアの強力な影響の証明として「ウォーターゲート事件」を挙げて、著書の1章をその過程の分析にあてている。その中で、ウォーターゲート事件が大きな問題へと発展していくにあたり、世論調査におけるニクソン大統領の支持率が低下していったことを挙げて、ジャーナリズムの影響力の証拠としている。

マスメディアは様々な関心を持った集団を活性化し、議会に、責任ある者らを調査し、訴追するよう圧力をかけさせたのである。ウッドワードとバーンスタインのハードな調査報道がなければ、スキャンダルの全体が暴露されたとは思えない。議事録によれば、司法省はホワイトハウス高官につながる証拠を無視することになり積極的であった。ワシントンポストの記者による暴露報道によって、議会、ホワイトハウス、ジョン・シリカ判事の法廷に対する公衆の関心と圧力が保たれたのである。(STROUSE, 1975, 153)

しかし、『ワシントンポスト』の報道の影響力についてこのような評価を下すには慎重でなければならない。というのも、『ワシントンポスト』の報道によって、ウォーターゲート事件の発端となった民主党本部侵入事件とホワイトハウス高官の関与の事実が明らかになったにもかかわらず、以後半年あまりにわたりウォーターゲート事件は国民にとって、あまり重大な問題と認識されなかったからである。そのことを証明するのが、1972年暮れの大統領選挙で、ニクソン氏が圧倒的多数により再選されたことである。ウォーターゲート事件が一般国民にとって大きな争点と認識されるようになったのは、

法廷や議会でこの問題が厳しく追及されるようになってからである（この点については以下を参照のこと：伊藤，2010，59-81）。

このようなウォーターゲート事件についての分析の不徹底さは、私見によれば、ストロウズが、報道機関が置かれた固有の条件、例えば主要な情報源との力関係や、報道機関や記者個人の主体性、さらにそれを制約する様々な報道ルールについて十分に関心を向けておらず、その結果、報道内容が報道機関ごとに大きく異なっていることを十分に評価していないことに起因する。

ケンナマーのモデルでも、報道機関あるいは報道内容の多様性と、その多様な報道がいかにして特定のトピックに集中していき、やがて世論を喚起するようになるのか、といったメカニズムについては論じられていない。報道機関は一定の共通性を持つものの、報道内容はしばしば多様であり、ある報道機関が重点的に報道した内容を、他の報道機関が黙殺することは決して珍しいことではない。

蒲島は先に紹介したように、実証的なデータをもとに、メディアが強い影響力を持つことを明らかにした。しかしながら、統計的な調査をもとにした蒲島の「メディア多元主義モデル」では、やはり、個々の具体的な事例において、報道が力をもったり、もたなかったりするメカニズムを十分に捉えきれていないように思える。

また、圧力団体モデルに基礎をおいたストロウズやケンナマーのモデルでは、他の圧力団体とメディアとの違いについて十分な検討がなされていない。ケンナマーは上記のとおり、報道機関が他の集団との調整機能を果たすと述べるが、政党や他の圧力集団も、様々な形で、複数の集団間の調整機能を果たすと言えるだろう。政府と一般大衆（世論）とは別個に位置する社会集団の中で、メディアが果たす固有の役割を考える必要があるだろう。

筆者は、他の利益集団と比べた場合のメディアの固有性は、①権力者に対して影響力を行使できる根拠は、その情報収集・伝達能力にあり、権力者とジャーナリズムの間でやり取りされているのは専ら情報のみである、②公衆に対する強い情報発信力を持っている——ことの2点にあると考えている。

一般の圧力団体や市民運動は、権力者に影響を行使しようと思えば、具体的に金銭的な援助を行うとか、選挙の際に一定の集票能力を発揮する、など

の見返りを約束する必要があるだろう。これに対して、マスメディアは一般的には、そうした約束によって権力者に対して影響力を行使するのではない。マスメディアはもっぱら、情報のやり取りによって権力者に影響を与えたり、権力者から影響を受けたりする。そして、マスメディアがそうした活動を行えるのは、ほかの圧力集団にはない情報の収集・伝達能力を持っているためである。

メディア以外の集団も世論に訴えて自己の正当性を主張したり、あるいは権力者の正当性を疑問に付すことができる。しかし世論からの承認という形で正当性を調達しようとするれば、メディアに頼ることが効果的であろう。このため、権力者以外の社会集団も、メディアの操作に努力しなければならない。

筆者の正当化モデルにおいては、マスメディアと権力者の直接的な関係に関心を寄せる。しかし、それは一般大衆の反応（あるいは「世論」）を無視してもよいというわけではない。世論はジャーナリズム研究の中では重要な分析要素のひとつであることには変わりがない。

#### 4. 正当性モデルと社会理論

以上、ジャーナリズムが政策形成過程に与える影響を考えるための理論モデルを考察することで、筆者が提示した「正当性モデル」の固有性を確認してきた。これまでの考察を受けて以下では、「直線モデル」と「正当性モデル」がそれぞれ、どのような社会像を表象したものであるかを考えてみたい。

そもそも「理論モデル」とは何のために存在するのだろうか？その解答は研究者によって様々であるかもしれないが、筆者は理論モデルの存在意義を、現実を見るための「地図」として捉えている。地図は現実を抽象化したものだ。地図は現実よりも情報は少ないが、地図を持つことで人は現実の複雑性を縮減でき、その複雑性が意味するところを解釈できるのである（伊藤，2010，5-6）。

もちろん、その地図が誤っていたり、歪んでいたりとすれば、かえって現実を見えなくする。「メディア⇒世論⇒権力者」という一方向的で直線的な力の流れを想定する「直線モデル」は、どのような社会を想定しているのだら

うか。「直線モデル」は、メディアの情報によって強く影響されるひとつの「塊（マス）」としてイメージされるような大衆によって社会が動かされる、といった形で社会の意思決定のメカニズムをイメージするものである。このような社会は「大衆社会論」の中でイメージされた社会像であろう。メディアによって左右される大衆の意見としての「世論」が存在し、メディアによって左右されるがゆえに移ろいやすい「世論」に政治家や官僚も左右される、というイメージの社会である。メディアが社会に影響を与えるプロセスを直線モデルで理解する、つまりは、メディアが世論調査で把握されるような世論を経由して権力者に力を行行使すと理解するということは、大衆社会として社会をイメージすることなのである。

筆者は、今日の社会が、このような大衆社会論的な社会イメージと全く無縁であると考えているわけではない。実際に、メディアが喚起する世論が政治家や官僚などに強い影響を与える場面はあるだろう。しかし、それは社会のひとつの側面であって、全てではない。社会の意思決定はより複雑で、多様な要素が重なりあっている。

筆者が提示した正当性モデルは、大衆社会論的なイメージでは理解できないような意思決定のプロセスを説明するものである。先進的な民主主義国家は、選挙という、一人一人が全く平等に「一票」として数えられるような制度によって運営されている。このため、世論が社会、特に、権力者に与える影響は少なくない。しかし、先進的な民主主義国家は一方で、社会の雰囲気形成する多数派によって容易に動かされないような統治機構の仕組みを持っている。その代表的なものが憲法である。憲法の本来の目的が「人権の保障」にあり、その場合の「人権」が、特に「少数派の権利」を意識したものであることは憲法学の常識である。多数派の意見を代表する議会が自分たちの利益のために少数派の犠牲をよとする法律を成立させたとしても、その法律が憲法の規定に反するならば、裁判所は憲法に基づいて、多数派の意見を覆す。憲法をシステムの基礎として、多数派の意見に抗してでも少数派の人権を守ろうとするのが立憲主義的法治国家の基本である。

国家の権力者の活動が法律によって制限されている、というシステムがつくられているのも、社会の雰囲気等によって権力者が暴走することを妨げる



ためであろう。代表民主制という制度も、討議という理性を通じて意見の一致に到達することを本来の趣旨としている。多数決の前に討議がなされるのはそのためである。

上記のように、民主主義国家においても、単なる多数決でものごとが決められ、社会が運営されているわけではない。むしろ、多数決でものごとを決めることに伴う問題点についての認識に基づいて、多数派の支配とは別の理屈が現代の先進的民主主義国家には組み込まれている。現代の先進的民主国家が、立憲主義的民主主義国家であるとか、自由主義的民主主義国家と呼ばれるのは、多数派が力を握る「民主主義」に対抗する論理としての「立憲主義」「自由主義」が存在するからである。

「立憲主義」「自由主義」に基づいた立憲主義的法治国家は、エリート主義あるいはエリート支配的な要素も含んでいる。というのも、それは多数派民衆による統治という考えに対立するものであるからである。しかし、今日の先進的な民主主義国家が、エリート支配としての側面を持つのも事実であろう。

多数派の意見としての世論を経由せず、権力機構に埋め込まれた様々な内部対立に働きかけ、権力を支える正当性を揺るがすことで、メディアは権力者を動かし得る。その結果として、メディアは社会に強い影響を与え得ることを指摘したのが、正当性モデルである。権力者の正当性は法律をはじめとした社会規範によって支えられている。ある権力者の正当性が揺らげば、その権力者は別の権力者から攻撃される。正当性が権力者を支えるものとして機能するように、先進的な民主国家では、三権分立や議会の二院制など、権力を分散する機構が整えられているとも言える。そして、そのような分散化した権力機構を利用することで、ジャーナリズムはしばしば、多数派の意見としての世論を経由せずとも、権力者に直接影響を与え得る。

上記のように考えることは、法によって正当性を与えられた統治機構によって社会が運営されるべきであると考え「立憲主義的法治国家」のモデルで社会を捉える社会観に親和的である。正当性モデルでイメージされるジャーナリストは、統治機構の外部にあって市民一般の世論に訴えかけるものというよりも、統治機構内部の力関係を利用しながら社会を動かそうとする統治

機構のインサイダーとしての性格を強く帯びる。ジャーナリストが統治機構のインサイダー化することはしばしば批判の対象ともなる。しかし、現実には、統治機構のインサイダーとして活動するジャーナリストが存在することも確かであろう。正当性モデルの観点からジャーナリストの活動を理解しようとすることで、統治機構のインサイダーとしてのジャーナリストという側面がよく理解できるのである。

直線モデルはなかば無意識のうちに、社会は大衆によって動かされるという「大衆国家」として現代社会を捉えている。これに対して、正当性モデルは、権力エリートが支配し、彼らの権力は法律を中心とした正当性に拘束されているとする「立憲主義的法治国家」として現代社会をとらえている。もちろん、どちらかの見方が完全に正しいというわけではない。正当性モデルが示唆しているのは、現代社会は大衆社会という観点からだけではとらえきれない側面を持っていることである。

ジャーナリズムが権力者に影響を与えるプロセスを、世論を経由するルートとは別の観点に着目して捉えようとする正当性モデルは、もうひとつの社会観とも密接な関係を持つ。正当性モデルは、ジャーナリストと権力者との相互行為のほかに、権力者とは別の当事者とジャーナリストの相互行為にも着目するものである。薬害エイズ事件での、被害者団体とメディアとの関係がその好例である（伊藤，2010，182-188）。アジェンダビルディングの過程には様々な行為者が関与する。そこでは、権力者以外の当事者たちが重要な役割を果たす。特にジャーナリズムとの関係においては、市民団体などの利益団体が、ジャーナリストに接触して、その力を利用しようとする。ジャーナリストの側も、利益団体から情報を得ると同時に、ときにはゲームのプレーヤーとして利益団体をバックアップしたり、その活動を妨げたりする。

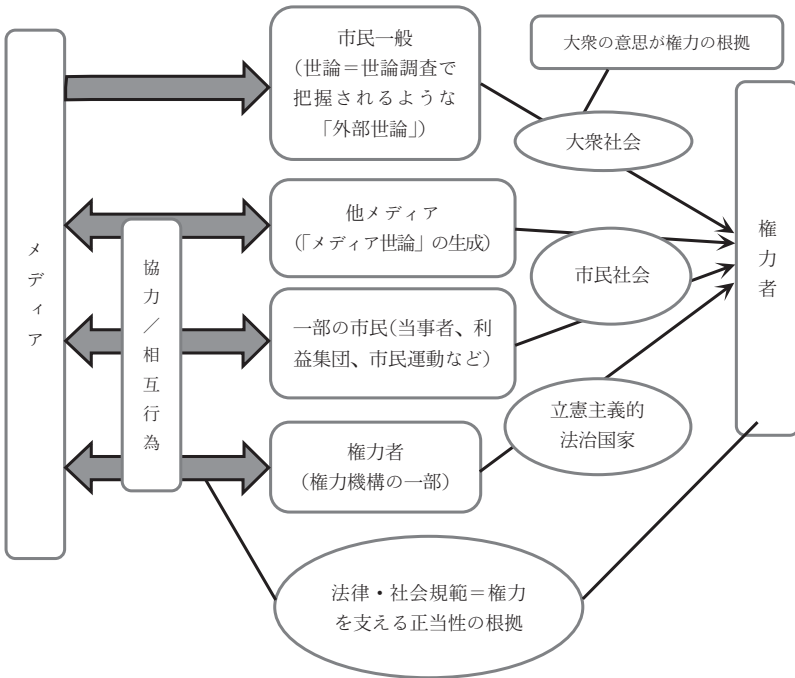
アジェンダビルディングの過程において、利益団体のような中間組織、あるいは、市民ひとりひとりの関与を強調する立場は、「市民社会論」の立場と呼ぶことができるだろう。この見方は、ユルゲン・ハーバーマスが指摘した「市民的公共圏」の構築があるべき民主主義の姿にとって重要であることを訴えるような社会観に親和的であるからである。ひとりひとりの活動的な市民が政治過程に参加し、そうした市民の相互行為の積み重ねによって真の民主

主義が実現する、と考える立場である。こうした社会観は、社会運動論における「新しい社会運動論」に重なるものであろう（ORUM, 2009, 231-233）。

メディアが「世論」を構築する過程では、報道機関同士が互いに影響し合い、ときには互いに協力関係を築くような過程が観察されることがある。報道機関は互いに他の報道機関の報道を引用し合い、情報を交換し合って「メディア世論」と呼び得るものを構築していく（伊藤, 2010, 49-55）。報道機関も民間の一組織と捉えれば、このような報道機関、あるいはジャーナリスト同士の相互行為が「メディア世論（ジャーナリストの相互行為によってメディア内部でつくられる世論）」を形成し、それが権力者に影響を与えることも、「市民社会」の働きと捉えることができるだろう。

以上、述べてきたものを図式化したのが、以下の図である（図5）。この図が意味するところを、簡単に解説しよう。

図5：ジャーナリズムの影響力に関する理論モデルと社会理論の関係



この図は、メディアが権力者に影響を与える過程に関するものなので、矢印は基本的に、メディアから権力者の方向を向いている。一番上の流れは、メディアが市民一般の世論に影響を与え、そして市民一般の世論が権力者に影響を与えるとする理論モデルである。これは、筆者が「直線モデル」と呼んだものである。この理論モデルは大衆が社会を動かし、大衆の意思が権力の根拠であると考ええる。このため、直線モデルは大衆社会論的な社会観に親和的である。

これに対して一番下の流れは、メディアは権力者との相互行為の中で、分散化された権力機構の仕組みを使用して、権力者に直接影響を与え得ると考える、正当性モデルの考え方を示している。この場合の社会は、立憲主義的法治国家としてイメージされている。権力者の権力の根拠は、法や社会規範によって与えられる正当性である。その正当性が実際の統治過程で機能するように、権力機構において権力が分散されている。この分散された権力の仕組みを利用して、権力者との相互行為を通じてメディアは他の権力者、あるいは統治機構全体に影響を与える。

上記2つの理論モデルの間にある影響の流れは、「市民社会論」の社会像に親和的である。ここでは、権力機構の外部に存在する、意識を持った市民（ジャーナリストを含む）たちが積極的に統治課程に関与することで、権力者に影響を与えていく。

このように、メディアが社会を動かす過程を理論モデルによって示してみると、それぞれの理論モデルは、社会のあり方を異なった視点で捉えていることが理解できる。このうちのどれか一つが正しい見方である、というわけではない。権力者は、大衆の不安定な世論によって流されていく側面もあれば、ときには大衆の意思に逆らっても、法規範に則って行動しなくてはならないこともあるだろう。増税などの国民に不人気な政策を実行しなければならないこともある。また、市民の自発的な活動がメディアの報道と相乗効果を起こして、権力者に強い影響を与えることもあるだろう。筆者が直線モデルに代わって提示した正当性モデルが含意していることは、社会は、大衆社会としてイメージされる側面とは別の側面を持っている、ということである。確かに直線モデルが当てはまるときもあろう。しかし、メディアの影響力が

この直線モデルによってしかイメージされない、ということは、メディアが果たす役割の重要な部分を見落とすことにつながる。なぜなら、直線モデルは社会の大衆社会的側面のみに着目しているからである。正当性モデルという理論モデルを通じて、社会そのものを動かす仕組みの多様性、複雑性に気が付くことができるだろう。そのことによって、メディアの活動についてもよりの確な理解が深まるに違いない。なぜならば、既に述べたとおり、直線モデルは社会を動かす仕組みのひとつの側面を強調したものに過ぎないからである。

## 5. 結び

以上、筆者がジャーナリズムの影響力を考えるための理論モデルとして提示した「正当性モデル」の要点を示し、このモデルを、アジェンダビルディング、アジェンダセッティング、リンケージモデルなどの理論モデルと比較し、正当性モデルの固有性を明らかにしてきた。その固有性とはすなわち、情報源とジャーナリズムが相互に影響を与えあう「アジェンダビルディング」の過程において、ジャーナリズムがときに強い影響力を持ち、またときには影響力を持ち得ないといった個別の状況を分析するために、ジャーナリズムが社会を動かす「メカニズム」を提示した理論モデルである、ということであった。そして、正当性モデルの観点からメディアを考えることは、社会の大衆社会的側面のみに着目するのではなく、より複合的に社会のあり方を観察することを可能にすることを示した。正当性モデルの存在意義のひとつは、大衆社会論的イメージではとらえきれない社会の多様性と、そこでのジャーナリズムの役割に目を開かせることなのである。

### 〈引用文献〉

- BERKOWITZ, Dan (1992) "Who Sets the Media Agenda? The Ability of Policymakers to Determine News Decisions". In J. David KENNAMER ed. *Public Opinion, The Press, and Public Policy*. Praeger Publishers: 81-102.
- CAMPBELL John C. (1996) "Media and Policy Change in Japan". In Susan J. PHARR and Ellis S. KRAUSS(eds) *Media and Politics in Japan*. University of

Hawai'i Press: 187-212

伊藤高史 (2007) 「ジャーナリズム研究の視座転換と新制度主義」『ソシオロジカ (創価大学社会学会)』31 (1・2) : 75-94。

伊藤高史 (2010) 『ジャーナリズムの政治社会学：報道が社会を動かすメカニズム』世界思想社。

蒲島郁夫・竹下俊郎・芹川洋一 (2007) 『メディアと政治』有斐閣。

KENNAMER, J. David (1992) "Public Opinion, the Press, and Public Policy: An Intorduction". In J. David KENNAMER ed. *Public Opinion, The Press, and Public Policy*. Praeger Publishers: 1-17.

KINGDON, John W. (2003) *Agenda, Alternatives, and Public Policies (2<sup>nd</sup> ed.)*, Longman.

LANG, G. Engel & Kurt LANG (1983) *The Battle for Public Opinion*, Columbia University Press.

ORUM, Anthony M. & DALE, John G. (2009) *Political Sociology: Power and Participation in the Modern World*, Oxford Univ. Press.

PROTESS, David L., Fay L. Cook, Jack C. Doppelt, James S. Ettema, Margaret T. Gordon, Donna R. Leff and Peter Miller (1991) *Journalism of Outrage*. Guilford Press.

STROUSE, James C. (1975) *The Mass Media, Public Opinion, and Public Policy Analysis: Linkage Explorations*. Charles E. Merrill Publishing Company.